
新型城镇化进程中“人地业”发展协调性研究

——以重庆市为例¹

申丽琼

(重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 400020)

【摘要】: 2016年, 国务院出台《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》(国发〔2016〕8号), 对新型城镇化建设提出了新的要求。国土资源作为新型城镇化建设的载体, 研究人口、产业、经济发展与国土增速是否协调, 对土地利用结构优化和土地利用效率提升具有重要意义。

【关键词】: 协调性; 人地业; 新型城镇化

【中图分类号】: F061.3 **【文献标识码】**: A

1、重庆市城镇化现状

重庆市位于中国西南部, 地处长江上游, 是西部大开发的重要战略支点, 是“一带一路”和长江经济带的结合点。2005~2015年十年间, 重庆市GDP增速均保持在两位数, 近三年GDP增速更是“三连冠”领跑全国。全市快速的经济增长加速了城镇化进程。

2016年末, 重庆市常住人口3048.43万人, 城镇人口1908.45万人, 城镇化率为62.60%。与2012年相比, 增加5.62个百分点, 年均增速3.39%, 高于期间全国城镇化年均增速2.72%。总体来看, 重庆市人口城镇化呈稳步上升趋势, 并高于全国人口城镇化水平。

2、“人地业”发展协调性分析

2.1 人口与城镇建设用地协调发展情况

分析人口与城镇建设用地协调性, 重点是在分析人口城镇化率与土地城镇化率的关系, 当前主要是通过城镇建设用地增长弹性系数(EPI1)予以反馈, 其中:

$EPI1 = \text{城镇建设用地增长率} / \text{城镇常住人口增长率}$

弹性系数越接近1, 协调性越好(下同)

¹[收稿日期]: 2018-04-08

[作者简介]: 申丽琼(1986-), 女, 重庆忠县人, 中级工程师, 研究方向: 土地政策研究。

据土地利用年度变更调查数据显示，2016年重庆市城镇建设用地规模为198116.07hm²，相比2012年增加37181.06hm²，增长幅度为23.10%。据统计年鉴数据显示，2016年末，全市常住人口3048.43万人，其中城镇常住人口1908.45万人，相比2012年城镇常住人口增加230.34万人，增长幅度为13.73%；人口城镇化率为62.60%，相比2012年增加5.62个百分点。

数据分析显示，2012~2016年全市城镇建设用地规模与城镇常住人口增长率比值为1.68，人地协调程度有待进一步提高。分年度来看，2012~2016年，土地城镇化快于人口城镇化。

2.2 第二产业与工业用地协调发展情况

当前，国家对于一、二、三产业对应哪类用地没有明确的界定。一般意义上，认为第一产业对应的是农用地，第二产业对应的主要是工业用地，第三产业是除农用地、工业用地、建筑用地外的其他用地。结合重庆市实际和数据的可获得性，本研究重点对第二产业与工业用地的协调性进行了分析，主要是通过工业用地增长弹性系数（EEI1）反映：

$$EEI1 = \text{工业用地增长率} / \text{第二产业增加值增长率}$$

据土地利用年度变更调查数据显示，2016年末，重庆市工业用地面积为53064.25hm²，占城镇建设用地26.78%；相比2012年增加14398.67hm²，增长幅度为37.24%。据统计年鉴数据显示，2016年末，第二产业增加值7755.16亿元，占全市生产总值44.17%；相比2012年增加用地1582.83hm²，增长幅度为25.64%。

数据分析显示，工业用地与第二产业增加值增长率比值为1.45，两者总体协调程度较好。分年度来看，2012~2015年，工业用地增速快于第二产业增加值增速，2016年工业用地增速低于第二产业增加值增速。

2.3 经济与城镇建设用地协调发展情况

分析经济发展与城镇建设用地协调性，重点是分析城镇建设用地规模增长与GDP增幅是否协调，本研究主要通过城镇建设用地规模与GDP弹性系数（EEI2）来反映两者的协调性，其中：

$$EEI2 = \text{城镇建设用地规模增长率} / \text{GDP增长率}$$

据土地利用年度变更调查数据显示，2016年末，重庆市城镇建设用地规模为198116.07hm²，相比2012年增加37181.06hm²，增长幅度为23.10%。据统计年鉴数据显示，2016年末，全市生产总值为17558.76亿元，相比2012年，增加6149.16亿元，增长幅度为53.89%。

数据分析显示，城镇建设用地与GDP弹性系数为0.43，经济发展与城镇建设用地增长协调程度有待进一步提高，总体呈现GDP增速明显快于城镇建设用地增速，总体集约节约较好。

3、结论与建议

结合以上数据分析，重庆市人口、经济发展与城镇建设用地增速发展不够协调，第二产业发展与工业用地增速协调程度相对较高，但仍需进一步提升。为进一步促进“人地业”协调性发展，本研究提出以下相关建议：

3.1 强化规划管控引领作用，优化城乡建设用地布局

编制实施国土规划，全面分析土地、资源、人口、产业基础数据，根据人口最高峰值规划用地总量，让产业跟着国土空间功能定位走有科学依据，建设用地随人和产业走有保障，切实优化国土开发空间和城镇布局，统筹区域、城乡发展，统筹各类产业和生产、生活、生态空间，构建开发、保护、整治“三位一体”格局。

3.2 坚持以人为核心，以人定地，优化土地利用结构

统筹考虑人口变化和城镇化变化趋势，加大学校、医院、公园、绿地等公共管理与公共服务用地建设用地供给，提升人居环境，增强国土资源对人口集聚和服务的支撑能力。同时，应深化“人地”挂钩政策，建立农业转移人口市民化财政激励机制，提高区县转移人口积极性，着力发挥财政资金引导人口合理分布的作用。

3.3 强化工业园区集约节约用地，提升土地利用效率

推进工业用地集约节约，引导“工业向园区集中”，重点支持园区集群发展，提高招商引资门槛，实行投入产出强度控制，严格建设项目用地准入标准，促进产业转型升级。鼓励立体开发，支持企业“向空中发展，向地下挖潜”，鼓励企业和工业园区建设多层标准厂房，在有限的土地上增容增效。

[参考文献]:

[1]廉维亮. 使国土空间开发中的环境、资源、效益值最优化[N]. 人民政协报, 2013-06-21.

[2]浙江省 2006 年度耕地保护责任目标执行情况[J]. 浙江国土资源, 2007 (6) : 13-16.